

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3320>

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОощРИТЕЛЬНЫХ НОРМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ:
КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ФОРМУЛЫ**

Е. А. Титова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 января 2021 г.

Аннотация: рассматриваются критерии и показатели эффективности действия государственно-служебных поощрительных норм, анализируется их влияние на процесс правоприменения. Идеино-смысловое содержание концепции эффективности норм законодательства о поощрении государственных гражданских служащих исследуется как основа построения трехэлементной формулы такой эффективности.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий, поощрение в системе государственной гражданской службы, эффективность норм права, формула эффективности поощрительных норм служебного законодательства.

Abstract: the criteria and indicators of the effectiveness of the state service incentive norms are considered, their influence on the law enforcement process is analyzed. The ideological and semantic content of the concept of the effectiveness of the norms of legislation on the encouragement of civil servants is investigated as the basis for constructing a three-element formula for such effectiveness.

Key words: civil servant, encouragement in the system of the civil service, the effectiveness of the rule of law, the formula for the effectiveness of norms of the legislation about encouragement in the system of state civil service.

Эффективность применения поощрения как значимый показатель его характеристики обеспечивается наличием в служебном законодательстве поощрительных норм, содержащих указание на их главного адресата и заслуги, способные выступать основанием применения поощрения, а также на соответствующие меры, которые могут применяться к государственным гражданским служащим. Вместе с тем анализ содержания таких норм позволил выявить отсутствие детального описания моделей заслуженного поведения и необоснованную с практической точки зрения широту альтернативности поощрительных санкций. Поскольку сегодня любая модель заслуженного поведения является оценочной категорией, какие-либо шаги в направлении формализации усмотрения представителя нанимателя с целью частичного преодоления неограниченной дискреции его полномочий в государственно-служебных поощрительных отношениях представляются трудноосуществимыми.

Вопросы эффективности поощрения в системе государственной гражданской службы выступают важной составляющей общей проблемы

формирования высококвалифицированного кадрового состава аппарата органов государственной власти, способного обеспечить качественное, эффективное и своевременное решение задач, выполнение функций и достижение целей Российской Федерации в настоящий момент и в долгосрочной перспективе. Рассмотрение эффективности действия механизма поощрения в системе государственной гражданской службы необходимо осуществлять с точки зрения определенных критериев. По сути, эффективность функционирования института поощрения гражданского служащего – это эффективность практики применения норм служебного законодательства о поощрении на всех его уровнях.

Проблема эффективности права в целом и отдельных его норм не теряет своей актуальности в течение нескольких десятилетий, оставаясь вопросом, широко обсуждаемым научной общественностью¹. В связи с этим сохраняется потребность в выработке устойчивых критериев эффективности действия поощрительных норм. Для решения данной задачи необходимо определить содержание конструкции «эффективность правовой нормы». В научной литературе используются различные подходы к выработке данного понятия в зависимости от вида такой нормы и ее отраслевой принадлежности. Сложность, а порой и недостижимость универсальной формулировки критериев эффективности правовых норм обусловлена дифференцированным характером их юридической природы, смысла и содержания. В связи с этим авторы обращают внимание на оптимальный путь определения подобной эффективности – выработку *индивидуальных ее показателей*². Так, формула эффективности *поощрительной* правовой нормы может включать в себя определенные параметры: цель, для достижения которой была создана норма; «реализуемость и транслируемость» нормы³; результат ее действия.

Верно отмечено, что само по себе право не обладает самостоятельным свойством эффективности, поэтому в данном аспекте следует рассматривать *деятельность, урегулированную юридическими нормами*, как средство реализации правовых предписаний⁴. Рассматривая проблему

¹ См., например: Проблемы эффективности работы управленческих органов / И. Л. Бачило [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 1973. С. 44 ; Федосова В. А. Эффективность действия норм советского государственного права / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1984 ; Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации / науч. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2011 ; Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / науч. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2011 ; *Ее же*. Правовой мониторинг административно-деликтных законов как важнейший метод изучения эффективности норм административно-деликтного права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 1. С. 299–303.

² См.: Рыбаков В. А. Критерии определения эффективности права // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 2. С. 6.

³ См.: Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 8.

⁴ См.: Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981. С. 129.

эффективности института *дисциплинарной ответственности* в системе государственной службы, М. Б. Добробаба отметила, что эффективность нормы права заключается в соотношении цели ее применения и достигнутого результата, а дифференциация доктринальных подходов к определению такой конструкции обусловлена различием избираемых учеными показателей – масштабов целей, к достижению которых стремится законодатель при создании юридической нормы⁵. Таким образом, автор справедливо обозначает в качестве основы, базиса понятия данной конструкции *целевую концепцию* эффективности нормы права, разработанную представителями советской школы права, разновидностью которой выступает *функционально-целевая*⁶.

Интересен подход ученых – представителей юридической науки, использующих для выражения эффективности правовых норм математические модели. Так, Д. Ю. Тарасов в результате изучения современных тенденций определения экономической эффективности правовых норм, взяв за основу математическую модель, разработанную советскими правововедами⁷, предложил следующую формулу:

$$C = (A - B) / (K + M),$$

где *C* – показатель эффективности нормы права; *A* – результат действия нормы; *B* – первоначальное состояние; *K* – произведенные затраты; *M* – социальная ценность результата⁸.

В исследовании, посвященном эффективности норм, регулирующих административную ответственность, О. С. Рогачева выделила целевой, социальный, экономический и психологический критерии соответствующей эффективности⁹. В научной литературе отмечено, что эффективность

⁵ См.: Добробаба М. Б. К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 13–26.

⁶ См.: Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978; Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980; Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / науч. ред. В. П. Малков. Казань, 1977; Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37–44; Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Там же. № 3. С. 40–48; Чечот Д. М., Пашков А. С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Там же. 1965. № 8. С. 3–11; Шмаров И. В. Критерии и показатели эффективности наказаний // Там же. 1968. № 6. С. 57–64; Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972.

⁷ Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. С. 61.

⁸ См.: Тарасов Д. Ю. Теоретико-правовые аспекты экономической эффективности норм права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 27–29. См. также: Нестеров Д. О. Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 43–46.

⁹ См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 11–12.

закона, обеспечивающего свободу действия, заключается не в действии, а в самой свободе как возможности выбора любого допустимого варианта действия. Такой закон всегда будет иметь незримую эффективность путем психологического воздействия на волю и сознание субъектов¹⁰. В связи с этим подход к определению эффективности поощрительных норм государственно-служебного законодательства прежде всего должен учитывать их правовую природу, выражающуюся в предоставлении свободы достижения высоких показателей профессиональной деятельности, в мотивирующем воздействии на волю и сознание гражданских служащих. Для проведения оценки эффективности их деятельности в настоящее время используются различные методические рекомендации, разработанные в рамках федерального, регионального и ведомственного нормативно-правового регулирования¹¹. В ходе процедуры такой оценки особое внимание должно быть уделено показателям гражданских служащих, в отношении которых в течение календарного либо служебного года, предшествующего году, в котором проводится оценка эффективности и результативности их профессиональной деятельности, были применены меры поощрения. Необходим мониторинг динамики показателей эффективности и результативности труда поощренных служащих, результаты которого следует оформлять в виде обобщения статистических данных, которые в дальнейшем могут быть использованы для разработки индивидуальных программ профессионального развития гражданских служащих.

Концепция эффективности государственно-служебных поощрительных норм должна быть построена в соответствии с идеей соблюдения баланса публичного и частного интересов в поощрительных правоотношениях в системе государственной гражданской службы. Существенную роль в данном аспекте играет направленность воли ключевых субъектов правоотношения – поощряющего и поощряемого. В связи с этим у гражданского служащего должно присутствовать стремление к постоянному совершенствованию своей профессиональной деятельности, повышению

¹⁰ Цит. по: *Завьялов И. А.* Преемственность в научном осмыслении понятия эффективности норм права // *Право и современные государства.* 2014. № 4. С. 37.

¹¹ См., например: О методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего (разр. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации) : письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № 18-1/10/В-3980 ; Об утверждении порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63 (с изм. от 2 июля 2018 г. № 186). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» ; Об оценке эффективности и результативности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 20 апреля 2017 г. № 311 (в ред. от 25 декабря 2018 г. № 1175 ; с изм. от 16 декабря 2019 г. № 1234). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3600201704250016> ; <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3600201912180029>

своей квалификации. Задача представителя нанимателя на данном этапе состоит в том, чтобы создать организационные, материально-технические и иные условия, необходимые для проявления гражданским служащим его лучших профессиональных качеств и навыков. При достижении служебных показателей, превышающих ожидаемые критерии их результативности, по итогам календарного года гражданский служащий должен быть поощрен на основании результатов независимой экспертной оценки. Вместе с тем необходимо отметить, что в зависимости от характера поощряемой личности эффект применения поощрения может быть как мотивирующим, так и, наоборот, препятствующим дальнейшему прогрессу. Цель проведения мониторинга служебных показателей поощренных гражданских служащих состоит в выявлении тех, кто не желает останавливаться на достигнутом и имеет стремление к постоянному прогрессу в избранной сфере профессиональной деятельности. Именно такими свойствами характера, как представляется, должны обладать гражданские служащие, способные образовать кадровый состав российской государственной гражданской службы, отвечающей самым высоким стандартам ее модели.

Формула эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе должна включать в себя следующие элементы:

- целевое назначение норм;
- динамику данных практики применения мер государственно-служебного поощрения;
- траекторию карьеры гражданского служащего.

Специфика первого элемента, целевого назначения поощрительных норм государственно-служебного законодательства, заключается в наличии как общих, так и частных целей. Общими целями применения таких норм являются: признание профессиональных служебных достижений гражданских служащих; достойное вознаграждение результатов труда, превосходящих установленные должностным регламентом требования к его показателям; достижение краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных целей, оперативное и эффективное решение задач, поставленных как перед конкретным коллективом гражданских служащих, так и перед исполнительными органами государственной власти в целом. Частные цели применения поощрительных норм в отношении гражданских служащих будут определяться в зависимости от специфики целей и задач, поставленных законодателем перед конкретным органом государственной власти Российской Федерации.

Второй элемент формулы эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе, динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения, может наблюдаться путем периодического проведения исследовательского интервью по специально разработанной программе с последующим анализом и обобщением статистических данных управлением государственной службы и кадров высшего испол-

нительного органа государственной власти субъекта РФ. Результатом проведения данных мероприятий должна выступать выработка обоснованных рекомендаций по совершенствованию практики поощрительно-производства в отношении гражданских служащих, осуществляющих свою деятельность в системе исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Кроме того, для своевременной оценки потенциала государственно-служебного поощрения как метода повышения эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданских служащих необходим мониторинг соответствующих показателей, проведение которого будет осуществляться с определенной периодичностью, устанавливаемой соответствующим управлением государственной службы и кадров в зависимости от специфики функционирования конкретного исполнительного органа государственной власти. Особое внимание необходимо обращать на случаи резкого снижения эффективности и результативности служебных показателей в течение первых трех месяцев после применения мер поощрения (за исключением снижения таких показателей по уважительной причине, например в силу ухудшения состояния здоровья, сложных семейных обстоятельств). Выявление таких данных должно служить основанием для коллегиальной разработки представителем нанимателя и гражданским служащим индивидуальной методики и плана-графика повышения эффективности и результативности его профессиональной служебной деятельности с последующим контролем их выполнения представителем нанимателя.

Третий элемент данной формулы, траектория карьеры гражданского служащего, составляет единство субъективного и объективного смыслов данного понятия. *Субъективная траектория карьеры гражданского служащего* представляет собой индивидуальные ожидания гражданского служащего в отношении собственных возможностей должностного роста. При этом важным фактором выступает реальное соотношение такой траектории с *объективной траекторией карьеры гражданского служащего* – возможностями профессионального служебного роста, предусматриваемыми для конкретного гражданского служащего представителем его нанимателя. Применение поощрения в таком аспекте играет роль «катализатора» профессиональных достижений, способных выступать основанием для должностного роста. Поощрение как метод воздействия исключает элемент принуждения в любом аспекте, будь то принятие материального/нематериального блага, назначенного в качестве соответствующей меры; выражение мнения представителя нанимателя относительно личности и заслуг представляемого к поощрению гражданского служащего; стремление к сверхисполнению. Поэтому основная задача применения поощрительных норм в соответствии с критерием субъективной траектории карьеры гражданского служащего состоит в том, чтобы создать в его сознании адекватное стремление к поступательному служебному росту, характеризующееся объективной самооценкой профессиональных способностей. Гарантией реализации такого стремления должно стать реальное действие критерия объективной траектории слу-

жебной карьеры, выраженное в готовности представителя нанимателя достойно поощрять гражданских служащих, проявляющих инициативу в служебной деятельности и перманентно совершенствующих свое профессиональное мастерство.

Таким образом, совокупность обозначенных критериев (целевое назначение государственно-служебных поощрительных норм, динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения и траектория карьеры гражданского служащего) можно рассматривать в качестве формулы эффективности поощрения в системе государственной гражданской службы. В зависимости от динамики рассматриваемых показателей необходимо производить своевременную корректировку государственно-служебного поощрительного механизма для того, чтобы поощрение гражданских служащих как юридическое средство и поощрительное производство как правовая форма его применения имели возможность реализовать определенное для них административно-правовой доктриной и государственно-служебной практикой назначение как высокоэффективного средства мотивации гражданских служащих к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности.

Воронежский государственный университет

Титова Е. А., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: titova_ea@rambler.ru

Voronezh State University

Titova E. A., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: titova_ea@rambler.ru